

## **Pengembangan Kapasitas Organisasi dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone**

Andi Samsu Alam (Jurusan Politik Pemerintahan, Universitas Hasanuddin)

Ashar Prawitno (Jurusan Politik Pemerintahan, Universitas Hasanuddin)

Email: [alamandi@rocketmail.com](mailto:alamandi@rocketmail.com)

### **Abstract**

*The purposes of this research are to explain the development of organizational capacity in improving the quality of public services in the forestry and plantation office of Bone regency and explain the steps conducted by the office in developing its organizational capacity by focus on three aspect: the development of physical resources, the development of operational processes, and the development of human resources. It is found that: (1) the development of the capacity of physical resources, in general, is quite good, as it is shown by some indicators including physical resources, organizational structure, financial matters, legal instruments(rules), and facilities and infrastructure; (2) the development of operational process (management) capacity is generally good, the indicators are work procedures, work culture, and leadership; (3) the development of human resource capacity. The indicators are knowledge of employees, skills of employees, and work attitude and ethic.*

**Keywords:** capacity development, organizations, public service

### **Abstrak**

*Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengembangan kapasitas organisasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dan menjelaskan langkah-langkah yang ditempuh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dalam pengembangan kapasitas organisasi pemerintahnya guna peningkatan kualitas pelayanan publik yang difokuskan pada tiga aspek yaitu pengembangan sumber daya fisik, pengembangan proses operasional dan pengembangan sumber daya manusia. Hasil temuan dari penelitian diketahui: (1) pengembangan kapasitas sumber daya fisik secara umum cukup baik, indikatornya yaitu sumber daya fisik, struktur organisasi, keuangan, perangkat hukum (aturan), dan sarana dan prasarana, hanya satu indikator yang mendapat penilaian kurang baik, yaitu kapasitas perangkat hukum; (2) pengembangan kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) secara umum baik dengan indikatornya yaitu prosedur kerja, budaya kerja, dan kepemimpinan; (3) pengembangan kapasitas sumber daya manusia, indikatornya yaitu pengetahuan pegawai, keterampilan pegawai, serta perilaku dan etika kerja.*

**Kata kunci :** pengembangan kapasitas, organisasi, pelayanan publik

---

### **PENDAHULUAN**

Dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi pemerintah daerah, pemerintah telah menetapkan prioritas pembangunan

pada penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010–2014. Di dalam RPJMN tersebut, salah satu

instrumen penting untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa adalah melalui reformasi birokrasi. Tujuan akhir dari reformasi birokrasi adalah terwujudnya pelayanan publik yang prima (cepat, tepat, murah, transparan, dan akuntabel) dan peningkatan kinerja birokrasi yang semakin baik.

Namun demikian, pembangunan aparatur negara yang dilaksanakan melalui program reformasi birokrasi ternyata masih bersifat parsial dan tidak menyentuh isu pokok pembangunan kapasitas kelembagaan aparatur negara. Pendekatan parsial tersebut berdampak negatif pada kinerja aparatur negara seperti ditunjukkan oleh berbagai indikator yang diterbitkan oleh beberapa lembaga multilateral dan bilateral internasional. Misalnya, Indeks Efektivitas Pemerintahan yang dikeluarkan oleh World Bank sejak tahun 2009 hingga 2012 menunjukkan kecenderungan meningkat meskipun tidak cukup signifikan.

Reformasi birokrasi yang sedang dilaksanakan pemerintah belum berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini merupakan masalah pokok yang dihadapi dalam mewujudkan *good governance* dan peningkatan kinerja pemerintahan. Dari beberapa kasus yang terjadi, termasuk besarnya jumlah kerugian keuangan negara yang ditimbulkan, menunjukkan belum optimalnya kinerja birokrasi. Hal ini hampir terjadi di seluruh pemerintah daerah di Indonesia, termasuk di Kabupaten Bone. Dari 19 (sembilan belas) perangkat pemerintah daerah yang ada di Kabupaten Bone, belum nampak terlihat ada pengembangan yang signifikan sejak pemberlakuan otonomi daerah. Hal ini dicontohkan di Kantor Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone. Bergabungnya dua dinas yang berbeda semenjak otonomi daerah, yaitu dinas Kehutanan dan Dinas Perkebunan berdampak meningkatnya jumlah pekerjaan yang diemban dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone sekarang ini.

Tapi dalam perkembangannya ternyata tidak dibarengi dengan peningkatan berbagai sarana prasarana dan sumber daya manusia yang memadai sebagai pendukung pelaksanaan pekerjaan. Akibatnya, masalah yang acapkali dihadapi oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya adalah seringnya terjadi keterlambatan dalam proses memberikan pelayanan (sumber: wawancara Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Ir. Sunardi di Kantor Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone pada tanggal 8 April 2014).

Menghadapi beberapa permasalahan tersebut, maka diperlukan pengembangan kapasitas organisasi untuk pemerintah daerah. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Morgan (dalam Milen, 2006), yang merumuskan tentang kapasitas Organisasi sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu.

Pengembangan kapasitas organisasi untuk pemerintah daerah yang meliputi pengembangan sumber daya fisik, pengembangan proses operasional dan pengembangan sumber daya manusia ini untuk dapat mempercepat pelaksanaan reformasi birokrasi sebagai bagian integral dari kebijakan pembangunan nasional yang tertuang dalam Propenas. Pengembangan kapasitas mengacu kepada proses dimana individu, kelompok, organisasi, kelembagaan, dan masyarakat mengembangkan kemampuannya baik secara individual maupun kolektif untuk melaksanakan fungsi mereka, menyelesaikan masalah.

Berdasarkan fenomena permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka perlu ada kajian yang mendalam tentang pengembangan kapasitas organisasi khususnya di

Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone, olehnya itu penulis mengambil judul “Pengembangan Kapasitas Organisasi dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone”.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengembangan kapasitas organisasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dan untuk menjelaskan langkah-langkah yang ditempuh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dalam pengembangan kapasitas organisasi pemerintahnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang difokuskan pada tiga aspek yaitu pengembangan sumber daya fisik, pengembangan proses operasional dan pengembangan sumber daya manusia.

#### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, dengan menyajikan hasil temuan dan kesimpulan analisis dengan menggunakan desain studi kasus. Informan penelitian ini adalah Lingkup Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone, yaitu: Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone, Sekretaris Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone, Kepala Bidang/Sub Bidang Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone, Staf-staf Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone. Teknik pengumpulan data yaitu: wawancara secara mendalam dan observasi secara langsung di lokasi penelitian.

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

Milen (2006: 12) mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Sedangkan menurut Morgan (Milen, 2006: 14), kapasitas

merupakan kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja /sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu. Lebih lanjut, Milen melihat *capacity building* sebagai tugas khusus, karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan faktor faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu.

Selanjutnya, UNDP dalam Milen (2006: 15) memberikan pengertian pengembangan kapasitas adalah proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk (a) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (*core functions*), memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, dan (b) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dalam cara yang berkelanjutan.

Keseluruhan definisi di atas, pada dasarnya mengandung kesamaan dalam tiga aspek sebagai berikut:

- a.bahwa pengembangan kapasitas merupakan suatu proses,
- b.bahwa proses tersebut harus dilaksanakan pada tiga level/tingkatan, yaitu individu, kelompok dan institusi / organisasi,
- c.bahwa proses tersebut dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan organisasi melalui pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang bersangkutan.

Dalam pengembangan kapasitas memiliki dimensi, fokus dan tipe kegiatan. Dimensi, fokus dan tipe kegiatan tersebut menurut Grindle (1997:1-28), adalah:

1. Dimensi pengembangan SDM, dengan fokus: personel yang profesional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan

seperti: training, praktek langsung, kondisi iklim kerja, dan rekrutmen,

2. Dimensi penguatan organisasi, dengan fokus: tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, serta tipe kegiatan seperti: sistem insentif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial,

3. Reformasi kelembagaan, dengan fokus: kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan: aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, dan reformasi konstitusi.

Dalam konteks pengembangan sumber daya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain pendidikan dan latihan (training), pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistem rekrutmen yang tepat. Dalam kaitannya dengan pengembangan organisasi, pusat perhatian ditujukan kepada sistem manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dan pengaturan struktur mikro. Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata sistem insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi dan struktur manajerial. Dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam konteks ini aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan aturan main dari sistem ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum, serta reformasi sistem kelembagaan yang dapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani (Grindle, 1997; Depdagri-Bappenas, 2000).

Lebih lanjut pada studi Grindle dan Hilderbrand (Grindle, 1997) tentang pengembangan kapasitas pada kelembagaan organisasi publik di negara-negara berkembang seperti

Negara Afrika, Maroko, Ghana, Bolivia, Thailand dan Sri Lanka diidentifikasi lima dimensi faktor-faktor yang memengaruhi kemampuan organisasi untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu, yaitu:

1. *The action environment* (lingkungan tindakan) ; yaitu menetapkan lingkungan pergaulan ekonomi, politik, dan sosial dimana pemerintah melaksanakan kegiatannya. Kinerja tugas-tugas pembangunan dapat secara signifikan dipengaruhi oleh kondisi-kondisi lingkungan tindakan seperti tingkat dan struktur pertumbuhan ekonomi, derajat stabilitas politik dan legitimasi pemerintah, serta profil sumber daya manusia dari sebuah negara. Intervensi-intervensi untuk meningkatkan kondisi dalam lingkungan tindakan membutuhkan waktu yang lama untuk memberikan hasil karena intervensi-intervensi ini berupaya untuk mengubah struktur dasar ekonomi, politik, dan sosial.

2. *Public sector institutional context* (konteks institusional dari sektor publik); yaitu meliputi faktor-faktor seperti aturan-aturan dan prosedur yang ditetapkan bagi operasional pemerintah dan pegawai-pegawai publik, pemerintah bidang sumber daya keuangan harus melaksanakan aktivitas-aktivitasnya, tanggung jawab yang diasumsikan pemerintah untuk prakarsa-prakarsa pembangunan, kebijakan-kebijakan yang berbarengan, dan struktur-struktur pengaruh formal dan informal yang memengaruhi bagaimana sektor-sektor publik tersebut berfungsi. Konteks ini dapat mendesak atau memfasilitasi penyelesaian tugas-tugas tertentu.

3. *Task network dimension* (dimensi jaringan tugas); yaitu merujuk pada sekumpulan organisasi yang terlibat dalam penyelesaian tugas apapun yang diberikan. Kinerja dipengaruhi oleh sejauh mana jaringan tersebut mampu mendorong komunikasi dan koordinasi dan sejauh mana individu-individu dalam organisasi di jaringan tersebut dapat melaksanakan tanggung jawab mereka secara efektif. Jaringan dapat disusun dari organi-

sasi-organisasi yang berada di dalam dan di luar sektor publik; termasuk LSM dan organisasi sektor swasta. Organisasi-organisasi primer memiliki peranan sentral dalam pelaksanaan sebuah tugas; organisasi-organisasi sekunder penting bagi kerja-kerja organisasi primer; dan organisasi-organisasi pendukung yang memberikan layanan dan bantuan yang memungkinkan tugas tersebut untuk dilaksanakan.

4. *Organizational dimension* (Dimensi Organisasi); yaitu merujuk kepada tempat yang menguntungkan dimana riset diagnostik biasanya dilaksanakan, meliputi penentuan tujuan, struktur, proses, sumber daya, dan gaya manajemen organisasi yang akan memengaruhi bagaimana organisasi-organisasi tersebut mencapai sasaran, menyusun struktur kerja, menentukan hubungan kekuasaan, dan memberikan struktur insentif. Faktor-faktor ini menjalankan dan mendesak kinerja karena faktor-faktor tersebut memengaruhi output organisasi dan membentuk perilaku orang-orang yang bekerja di dalamnya.

5. *Human resources dimension* (dimensi sumber daya manusia). Dimensi kelima dari

kapasitas berfokus pada bagaimana sumber daya manusia dididik dan ditarik untuk berkarir di sektor publik dan pemanfaatan serta penyimpanan individu ketika mereka mengejar karir seperti ini. Dimensi-dimensi ini berfokus terutama pada kemampuan manajerial, profesional, dan teknis serta sejauh mana pelatihan dan jenjang karir memengaruhi kinerja keseluruhan pada setiap tugas yang diberikan.

Leavitt (Djarmiko, 2004) menjelaskan tingkatan pengembangan kapasitas sebagai berikut:

- Tingkat individu, meliputi: pengetahuan, keterampilan, kompetensi, dan etika,
- Tingkat kelembagaan, meliputi: sumber daya, ketatalaksanaan, struktur organisasi, dan sistem pengambilan keputusan, dan
- Tingkat sistem meliputi: peraturan perundang-undangan dan kebijakan pendukung.

Untuk lebih jelasnya, ketiga tingkatan pengembangan kapasitas menurut Leavitt dalam Djarmiko (2004), dapat dilihat pada gambar 1.

**Gambar 1**  
**Tingkatan Pengembangan Kapasitas Organisasi Daerah**



Dalam rangka pengembangan kapasitas pemerintah daerah, Bappenas (2007) menyatakan bahwa pengembangan kapasitas memungkinkan dan membatasi (pengatur) bagi pemerintah daerah, dan dimana berbagai komponen sistem berinteraksi satu sama lain, (2) tingkat kelembagaan (entitas), tingkat badan atau lembaga teknis, atau lembaga pengantar pelayanan (*servicedelivery*) dengan struktur organisasi tertentu, proses-proses kerja dan budaya kerja, dan (3) tingkat individu, keterampilan dan kualifikasi individu berupa uraian pekerjaan, motivasi dan sikap kerja. Untuk lebih jelasnya, aspek pengembangan kapasitas dapat dilihat pada tiga hal, yaitu: (1) tingkat individu, mencakup pengetahuan, keterampilan, kompetensi, etika dan etos kerja, (2) tingkat kelembagaan, mencakup sumber daya, ketatalaksanaan, struktur organisasi, dan sistem pengambilan keputusan, dan (3) tingkat sistem, mencakup peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukung.

Djarmiko (2004: 106) mengatakan bahwa program pengembangan kapasitas yang disusun harus menggunakan metode yang dirancang untuk mengubah pengetahuan, keahlian, sikap dan perilaku. Hal ini mengindikasikan bahwa penekanan utama yang dilakukan dalam rangka pengembangan kapasitas organisasi ditujukan kepada upaya untuk mengubah individu-individu yang ada didalam organisasi, sehingga akan merubah organisasi dengan didukung oleh sumber daya lain yang ada di dalam organisasi.

Pengembangan organisasi memang memegang peranan penting dalam membantu organisasi untuk mengubah dirinya sendiri melalui strategi yang sangat terencana dan dengan prediksi masalah yang kemungkinan dapat diatasi melalui solusi-solusi yang diberikan (Boedhi, 2000). Pengembangan organisasi juga menolong organisasi untuk dapat mengetahui berbagai kelemahan yang dimiliki organisasi dengan tujuan untuk membangun kembali strategi,

struktur, dan proses yang selama ini telah dijalankannya. Ia juga membantu anggota organisasi untuk lebih dapat menyelami perubahan dan mengelola asumsi-asumsi serta nilai-nilai yang mendasari kinerja organisasi. Dalam kaitannya dengan pengembangan kemampuan pegawai, pengembangan organisasi dapat membantu untuk meningkatkan karir pegawai dan meningkatkan kualifikasi pegawai, serta dapat mempererat jalinan hubungan dan kerjasama antara pegawai dan pihak manajemen. Lebih jauh lagi, pengembangan organisasi sangat berperan di dalam pengawasan (supervisi), dalam meningkatkan dan mengembangkan kinerja staf dan kinerja organisasi, serta berperan dalam mengenalkan metode-metode baru dalam memberikan konseling. Pengembangan Organisasi juga membantu staf untuk bekerja secara efektif dan efisien, membantu membina hubungan kerja yang efektif sehingga dapat menunjukkan kepada semua pegawai bagaimana sebenarnya bekerja dengan orang lain secara efektif dalam memecahkan masalah-masalah yang kompleks dan memberi solusi yang tepat.

Selanjutnya, Keban (1999) menjelaskan dasar pemikiran program pengembangan kemampuan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia selama ini dapat diidentifikasi melalui dimensi-dimensi utama pengembangan organisasi, yakni:

Pertama, dimensi kebijakan, meliputi perencanaan strategik dan analisis kebijakan publik. Batasan pengembangan dimensi kebijakan meliputi dua aspek yaitu bagaimana menentukan rencana strategis yang berfungsi memberi arah bagi pembangunan dan pelayanan publik pada tingkat lokal, dan bagaimana merumuskan kebijakan pembangunan dan pelayanan publik yang mengacu pada arah tersebut. Perencanaan strategis adalah suatu proses penyusunan serangkaian strategi yang didasarkan pada isu-isu strategis, yang dapat dijadikan arah

dan acuan kebijakan pembangunan dan pelayanan publik. Selanjutnya, analisis kebijakan publik adalah suatu proses penentuan alternatif kebijakan terbaik yang dituangkan dalam program-program dan proyek-proyek pembangunan dan pelayanan publik dengan berpedoman pada rencana strategis dan kondisi terakhir masyarakat.

Kedua, dimensi desain organisasi, yaitu suatu upaya penyusunan struktur dan proses kelembagaan yang didasarkan pada rencana strategis dan kebijakan pembangunan serta kebutuhan pelayanan publik dengan mengutamakan prinsip-prinsip diferensiasi, formalisasi, dan disperse otoritas yang tepat.

Ketiga, dimensi manajemen, yaitu suatu upaya pencapaian tujuan kebijakan pembangunan dan pelayanan publik dengan mengimplementasikan keterampilan manajerial dan penerapan pola kepemimpinan yang efektif.

Keempat, dimensi akuntabilitas, yaitu suatu upaya memprioritaskan tanggung jawab terhadap masyarakat lokal atau customer di dalam proses penentuan rencana strategis, perumusan kebijakan, desain organisasi, dan manajemen berdasarkan legal dan political accountability.

Kelima, dimensi moral dan etos kerja, yaitu suatu upaya menggunakan nilai-nilai dasar kemanusiaan seperti: keadilan, kesamaan dan kebebasan dalam penentuan rencana strategis, pemilihan alternative kebijakan, desain organisasi dan manajemen, dan menginstitutionalisasi etos kerja.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diketahui bahwa sebagian besar informan penelitian menilai bahwa Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah mengambil langkah-langkah yang baik dalam mengupayakan peningkatan kapasitas birokrasi di lingkup pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dari masing-masing indikator yang dapat dijelaskan sebagai berikut

#### 1. Kapasitas Sumber Daya Fisik

Pengembangan kapasitas sumber daya fisik ditekankan pada perbaikan kapasitas infrastruktur yang dibutuhkan organisasi untuk dapat mengembangkan kemampuan organisasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Kapasitas sumber daya fisik dalam penelitian ini dapat diukur dengan empat indikator, yaitu kapasitas struktur, kapasitas keuangan, kapasitas perangkat hukum (aturan), dan kapasitas sarana dan prasarana.

Milen (2004) mengemukakan bahwa salah satu penguatan organisasi yaitu mengfokuskan proses dan struktur yang dapat memengaruhi bagaimana organisasi tersebut menetapkan tujuannya dalam menyusun dan menyusun pekerjaannya secara insentif. Struktur organisasi yang baik dan tepat dapat menjawab tantangan perubahan yang dihadapi oleh organisasi. Dalam hal ini, Pemerintah telah mengeluarkan PP 41 Tahun 2007 yang dapat menjadi panduan bagi pemerintah Kabupaten/Kota dalam mendesain struktur organisasi. Pemerintah Kabupaten Bone khususnya Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah menggunakan PP 41/2007, dalam menentukan struktur organisasinya.

UNDP (1999) menjelaskan, untuk mendukung pelaksanaan pembangunan pengembangan daerah, ketersediaan sumber daya keuangan merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan organisasi dalam mencapai pelaksanaan tugas dan fungsinya. Pengelola keuangan pemerintah daerah yang dapat mengelola sumber daya keuangannya dengan baik, mulai dari tahap penyusunan anggaran, pengalokasian anggaran, hingga pertanggungjawaban dan penyusunan laporan keuangan sangat membantu setiap satuan kerja di lingkup pemerintah kabupaten/kota dalam mencapai program dan kegiatan sesuai dengan apa yang tertuang dalam rencana kerja masing-

masing satker yang mengacu pada rencana kerja pemerintah daerah. Berdasarkan data hasil penelitian dapat diketahui bahwa Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah melakukan upaya-upaya yang cukup sistematis untuk mengelola keuangan sesuai dengan PP 58/2005 dan Permendagri No.13/2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Mulai dari tahap penyusunan anggaran yang melibatkan seluruh unit kerja, pengalokasian anggaran yang telah sesuai dengan beban tugas dan fungsi organisasi, serta pertanggungjawaban anggaran yang dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Kepastian hukum dan kejelasan regulasi merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan organisasi dalam mencapai pelaksanaan visi dan misinya. Daerah yang memiliki regulasi yang jelas dan diterapkan secara konsisten dan adil membuat birokrasi dapat bekerja dengan baik untuk mencapai pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi secara efektif dan efisien. Rekapitulasi data yang menunjukkan hanya berada pada level kurang baik memberikan indikasi bahwa pengembangan kapasitas di bidang perangkat hukum menghadapi suatu kondisi permasalahan tertentu. Penilaian informan yang sebagian besar menilai kapasitas perangkat hukum kurang baik. Permasalahan ini disebabkan karena adanya aturan dalam pelaksanaan tugas yang kadang tumpang tindih, dan kurangnya konsistensi dalam pelaksanaan aturan. Hal ini biasanya disebabkan kurangnya sosialisasi terhadap kebijakan, dan rendahnya komitmen pimpinan untuk menegakkan aturan secara adil dan konsisten.

Ketersediaan sarana dan prasarana juga merupakan faktor yang tidak kalah penting dalam mencapai pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi secara efektif dan efisien. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan dapat diketahui Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone masih sementara memperbaiki proses

pengelolaan barang dan jasa sesuai dengan PP 38 tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dimana pengelolaan barang dan jasa sekarang ini tidak lagi semudah dulu. Diperlukan kecermatan dan pencatatan yang akurat, mulai dari tahap pengadaan barang milik daerah (BMD), hingga tahap pengawasan dan pelaporan barang milik daerah. Penggunaan BMD diarahkan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan untuk menunjang penyelenggaraan tupoksi pemerintahan secara optimal.

## **2. Kapasitas Proses Operasional**

Kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) sangat penting dalam menentukan keberhasilan organisasi mencapai visi dan misinya. Ketersediaan dokumen proses operasional menjadi pedoman bagi pegawai dalam melaksanakan pekerjaan mereka sehari-hari, sekaligus menjadi panduan dalam memberikan jaminan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Pengembangan kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) dalam penelitian ini terdiri atas pengembangan kapasitas prosedur kerja, pengembangan kapasitas budaya kerja, dan kapasitas kepemimpinan yang efektif.

Suwatno dkk (2002:70) mengungkapkan dengan tersedianya dokumen prosedur kerja yang harus dilaksanakan akan menciptakan tatanan fungsi organisasi yang ideal dan efisien. Prosedur kerja untuk setiap kegiatan dan jenis pelayanan tidak saja bermanfaat bagi pegawai dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas mereka sehari-hari, tetapi juga dapat menjadi informasi bagi masyarakat akan tahapan-tahapan pelayanan yang harus mereka lalui dalam mendapatkan pelayanan yang baik, dengan catatan bahwa prosedur atau standar pelayanan tersebut disosialisasikan kepada masyarakat. Berdasarkan jawaban dari informan di lokasi penelitian, dapat diketahui Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah mengembangkan SOP



(*standard operating procedure*) yang menjadi pedoman bagi setiap pegawai dalam melaksanakan tugas sehari-hari serta digunakan juga untuk memberikan panduan dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Hal lain yang dapat meningkatkan kapasitas proses operasional dalam pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi adalah kebiasaan-kebiasaan positif dan nilai-nilai yang berkembang dari hasil interaksi antara pegawai, dan interaksi antara pimpinan dengan pegawai. Indrawijaya (1983) mengungkapkan bahwa budaya kerja yang efektif akan membuat hubungan kerja yang baik, komunikasi yang lebih terbuka, dan rasa kebersamaan dan rasa turut memiliki serta tanggung jawab sehingga koordinasi pelaksanaan tugas dan fungsi akan mudah dilaksanakan. Iklim kerja yang harmonis akan mempertahankan motivasi kerja pegawai dan mengurangi konflik disfungsi pada organisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah mengupayakan beberapa metode untuk memperbaiki budaya kerja yang efektif tersebut.

Kapasitas proses operasional juga tergantung pada kepemimpinan. Varney (dalam Indrawijaya, 1983) mengungkap bahwa persyaratan paling penting dalam pengembangan organisasi yaitu harus ada dukungan aktif dan keterlibatan dari pucuk pimpinan. Pimpinan yang efektif, kepemimpinan yang memberikan teladan dan menularkan kebiasaan-kebiasaan positif kepada pegawai, sehingga memungkinkan dan memberdayakan staf, serta dapat mendorong pegawai untuk memberikan kontribusi terbaiknya bagi pencapaian visi dan misi organisasi.

Hasil penelitian menunjukkan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah menjalankan praktek kepemimpinan efektif, dengan adanya komitmen dan keseriusan dari seluruh pimpinan bagian /subbagian

serta staff di setiap bidang untuk duduk bersama merumuskan masing-masing kegiatan yang akan dilakukan. Hampir semua informan juga memberikan keterangan bahwa pimpinan memberikan pengarahan dan kontrol yang baik kepada setiap pegawai dalam pelaksanaan tugas. Namun demikian, hampir semua jawaban yang diberikan informan tidak menunjukkan upaya-upaya khusus yang cukup sistematis yang dilakukan oleh pimpinan untuk memotivasi dan memberdayakan pegawai dalam meningkatkan kinerja mereka.

### 3. Kapasitas Sumber Daya Manusia

Kapasitas sumber daya manusia aparatur sangat menentukan kapasitas birokrasi pemerintah Kabupaten dan Kota. Grindle (1997) menjelaskan bahwa dengan meningkatkan kemampuan sumber daya manusia akan membuat tujuan sebuah organisasi akan tercapai. Hal ini, dapat diukur dari kapasitas pengetahuan, kapasitas keterampilan, serta perilaku dan etika kerja pegawai. Sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi dan pengetahuan yang cukup akan tugas dan fungsi organisasi sangat penting dalam memberikan dan menyampaikan layanan publik yang berkualitas kepada setiap stakeholders. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu melakukan upaya-upaya sistematis untuk meningkatkan kompetensi dan pengetahuan pegawai, baik melalui pendidikan formal, maupun dengan pelatihan-pelatihan yang dapat meningkatkan pengetahuan pegawai.

Berdasarkan jawaban dari beberapa informan dapat dilihat bahwa Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah mengembangkan upaya-upaya untuk mengembangkan kapasitas pengetahuan pegawai, baik melalui pemberian kesempatan untuk melanjutkan pendidikan formal, maupun dengan mengadakan pelatihan-pelatihan teknis fungsional kepada pegawai. Namun demikian, sebagian besar kegiatan tersebut masih bersifat parsial-parsial, belum

dikaitkan dengan kebutuhan daerah kedepan seperti yang tertuang dalam rencana strategis Pemerintah Kabupaten Bone. Seharusnya sasaran-sasaran strategis dalam renstra (rencana strategis) juga menentukan jenis, jumlah dan kualitas SDM yang dibutuhkan di setiap SKPD yang ada. Pengembangan keterampilan SDM harus menjadi prioritas pemerintah daerah, karena SDM yang berkualitas prima akan mampu mendorong terbentuknya kinerja organisasi yang optimal. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebaiknya menempuh langkah-langkah kongkrit untuk meningkatkan keterampilan SDM, sehingga citra PNS tidak lagi dianggap sebagai pegawai yang tidak profesional dan hanya berkerja sesuai dengan perintah atasan.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bone khususnya Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah melaksanakan upaya-upaya yang cukup baik untuk meningkatkan keterampilan pegawai, baik melalui diklat-diklat teknis dan fungsional, maupun dengan menempatkan pegawai sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.

Kapasitas dan kualitas seorang pegawai tidak hanya semata ditentukan oleh pengetahuan dan keterampilan dalam melaksanakan tugas dan beban kerja yang diberikan kepadanya. Lebih dari itu, banyak bukti empirik menunjukkan bahwa keberhasilan seorang pegawai juga ditentukan oleh perilaku dan etika kerja mereka. Frenc dan Bell (Indrawijaya, 1983) juga mengemukakan peran pimpinan sangat penting untuk menciptakan iklim kerja yang kondusif dan memberikan keteladanan positif, sehingga setiap pegawai dapat menjunjung tinggi nilai-nilai etika dalam bekerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah membangun komitmen pegawai terhadap nilai-nilai organisasi dan kedisiplinan kerja pegawai, sehingga setiap pegawai dapat memahami akan konsekuensi

yang harus ditanggung jika mereka melakukan pelanggaran indisipliner

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa secara umum pengembangan kapasitas organisasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone cukup baik. Pemerintah daerah Kabupaten Bone khususnya Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah menempuh langkah-langkah untuk mengembangkan kapasitas organisasi di daerahnya, baik pada aspek pengembangan kapasitas sumber daya sumber daya fisik organisasi, kapasitas proses operasional, dan kapasitas sumber daya manusia aparatur. Pengembangan kapasitas sumber daya fisik secara umum cukup baik, Dari empat indikator yang menjadi parameter untuk menilai kapasitas sumber daya fisik, yaitu kapasitas struktur, kapasitas keuangan, kapasitas perangkat hukum (aturan), dan kapasitas sarana dan prasarana, hanya satu indikator yang mendapat penilaian kurang baik, yaitu kapasitas perangkat hukum (aturan). Hal ini lebih disebabkan karena sering terdapat aturan dalam pelaksanaan tugas yang tumpang tindih, dan juga karena kurangnya konsistensi dalam pelaksanaan aturan. Hal ini biasanya disebabkan kurangnya sosialisasi terhadap kebijakan, dan rendahnya komitmen pimpinan untuk menegakkan aturan secara adil dan konsisten. Pengembangan Kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) secara umum baik. Semua indikator untuk mengukur pengembangan kapasitas proses operasional, yaitu kapasitas prosedur kerja, kapasitas budaya kerja, dan kapasitas kepemimpinan, mendapat penilaian yang baik dari informan. Ketersediaan dokumen prosedur kerja dan standar pelayanan, budaya kerja dan kepemimpinan yang efektif sangat dibutuhkan oleh pegawai untuk

melaksanakan tugas dan fungsi mereka secara efektif dan efisien. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia birokrasi pemerintah daerah, yang dilihat dari indikator pengembangan kapasitas pengetahuan pegawai, keterampilan pegawai, serta perilaku dan etika kerja dinilai baik oleh sebagian besar informan. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone telah mengembangkan upaya-upaya untuk mengembangkan kapasitas pengetahuan pegawai, baik melalui pemberian kesempatan untuk melanjutkan pendidikan formal, maupun dengan mengadakan pelatihan-pelatihan teknis fungsional kepada pegawai.

Upaya-upaya pengembangan kapasitas birokrasi pemerintah daerah seharusnya dilaksanakan secara sistemik dan dikaitkan dengan program reformasi birokrasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian setiap program/kegiatan yang dilakukan oleh satuan kerja tidak parsial-parsial dan selaras dengan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam menerbitkan peraturan (Perda, Perwalikota, atau Peraturan Bupati) harus mengacu pada peraturan yang lebih tinggi, dan sebisa mungkin tidak bertentangan. Hal ini untuk menghindari adanya regulasi yang tumpang tindih yang akan mengacaukan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi. Pengembangan kapasitas SDM Aparatur harus menjadi prioritas pemerintah daerah, karena SDM yang berkualitas akan mampu mendorong terbentuknya kinerja organisasi yang optimal. Oleh karena itu, pemerintah daerah sedapat mungkin mengambil langkah-langkah konkrit untuk meningkatkan keahlian dan kompetensi pegawai yang dikaitkan dengan kebutuhan daerah kedepan seperti yang tertuang dalam rencana strategis pemerintah daerah. Sasaran-sasaran strategis dalam renstra (rencana strategis) pengembangan Sumber Daya Manusia harus dapat menentukan jenis, jumlah dan kualitas

SDM yang dibutuhkan di setiap satuan kerja yang ada di daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Boedhi (2000). *Pengembangan Organisasi: Upaya Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi*. Jakarta: FISIP UT.
- Djarmiko, Y. (2004). *Perilaku Organisasi*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Grindle, M. (1997). *Getting good government: capacity building the public sector of developing countries*. Boston: Harvard Institute for International Development.
- Keban, Y. (1999). *Capacity Building sebagai Prakondisi dan Langkah Strategis bagi Perwujudan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta:UGM.
- UNDP, Bappenas. (2010). *Peningkatan Kinerja Pembangunan Daerah*. Jakarta: UNDP Indonesia.
- Milen, A. (2006). *What Do We Know About Capacity Building?, An Overview of Existing Knowledge and Good Practice, World Health Organization*. Geneva: Departement of Health Service Provision.
- Suwatno (2002). *Manajemen Modern: Teori dan Aplikasi*. Bandung: Zafira.
- UNDP. (1999). *Peningkatan Kinerja Pembangunan Daerah*. Jakarta: UNDP Indonesia.
- Indrawijaya, A. (1983). *Perubahan dan Pengembangan Organisasi*. Bandung: Sinar Baru.

